

大川市長 江 藤 義 行 殿

答 申 書

(ダイジェスト版)

2026 年 7 月 17 日

大川市行政改革推進委員会

会長 今 泉 博 国

副会長 田 中 文

委員 植 木 光 治

委員 古 賀 巧

委員 古 賀 道 雄

委員 松 石 盛 一

目 次

I	はじめに	-----	1
II	調査の概要	-----	2
	1. 当委員会設置の経緯	-----	2
	2. 当委員会について	-----	2
	(1) 大川市行政改革推進委員会の位置づけ	-----	2
	(2) 委員構成	-----	3
	(3) 当委員会の開催状況等	-----	3
	3. 調査対象の事実	-----	3
	4. 調査の方法	-----	3
	5. 調査の期間	-----	3
	6. 添付資料あるいは参考文献	-----	4
III	調査の内容	-----	4
	1. 初動段階	-----	4
	(1) 位置の決定について	-----	4
	(2) 「道の駅（川の駅）」の事業概要について	-----	4
	(3) ステークホルダーとの関係性	-----	5
	(4) 道の駅（川の駅）の必要性について	-----	5
	2. 中間段階	-----	6
	(1) 上位計画との整合性	-----	6
	(2) 名称変更と概念の飛躍	-----	6
	(3) 事業用地について（規模の確定）	-----	7
	(4) 事業費について	-----	7
	(5) 事業内容と事業効果について	-----	9
	(6) 事業方式：DBO 方式について	-----	10
	(7) 事業推進組織とステークホルダー（利害関係者）	-----	10
	(8) 議会と行政との間のけん制と均衡	-----	12
	3. 事業廃止方針決定の経緯と事業用地の利用課題について	-----	12
IV	総括	-----	16
V	提言	-----	20
VI	おわりに	-----	24

I はじめに

現在、日本の 1741 自治体のうち約 9 割近くが人口減少局面に立たされており、その減少速度は予測を上回る勢いで加速している。この人口構造の劇的な変化は大川市も例外ではなく、これまで当然のように提供されてきた公共サービスの基盤を根底から揺るがしており、生活インフラの維持や福祉・教育といった行政サービスの持続可能性に危機感が生まれている。

このような背景のもと、進められてきた「大川の駅」事業であったが、2024 年（令和 6 年）12 月 23 日開催の経営会議において、「大川の駅」事業廃止の方針決定がなされた。

2015 年（平成 27 年）10 月の臨時経営会議での「道の駅、川の駅を大野島に設置する」という方針決定から「大川の駅」の事業の廃止方針決定までに 10 年弱の歳月が流れた。

2025 年（令和 7 年）4 月 22 日、大川市行政改革推進委員会は「大川の駅事業の検証及び事業廃止による今後の課題に関すること」について諮問を受けた。行政改革大綱は 3 つの基本方針、①簡素で効率的な行財政運営の確立、②地方分権に対応できる自立した行政の確立、③透明性・信頼性の高い行政の推進、を掲げている。この基本方針に則り、当委員会に与えられた課題について、調査検証を進めていくこととした。

人口減や高齢化率の高まりなどのなかで、大川市の財政状況は、危機的とは言えないまでも、財政の健全性を測る指標である経常収支比率や実質公債費比率などは、じりじりと悪化の一途をたどっており、将来を見据えた財政の健全性の確保が求められるところである。こうした中で公表された総事業費約 90 億円（当委員会の試算では少なくとも 135 億円）の「大川の駅」事業の位置づけを行政改革大綱の視点から考察しなければならない。

大川市始まって以来の大事業と呼ばれた「大川の駅」事業を政策決定し、実施する場合の意思決定プロセスとその記録、つまり手続きの妥当性や記録の正当性を確認することも重要である。そして、この事業が市民に対しどのような広報等を行ってきたのか、市民主権、透明性・信頼性という視点からも検証しなければならない。

また、この事業を遂行するにあたって、なぜ多くの外部委託に依存せざるをえなかったのか、自立した行政の確立という視点からも検証を行うこととした。

この事業は道の駅（川の駅）構想にはじまる。当初の構想は名称が変更され「大川の駅」となるが、当初の構想と「大川の駅」構想は、その中身が大きく異なっている。こうした背景をもとに、本答申書では 3 つのステージに分け、分析を行うこととした。まず、第 1 ステージは、道の駅（川の駅）構想時（2013 年（平成 25 年）～2019 年（令和元年）まで）、第 2 ステージは「大川の駅」構想から事業への時期（2019 年（令和元年）～2024 年（令和 6 年））、そして第 3 ステージは、「大川の駅」事業が廃止方針の決定をした以降、今日に至るまで、である。

第 1 ステージでは、4 つのテーマ、第 2 ステージでは、8 つのテーマについて述べて

いく。

本編では、以上 12 のテーマすべてについて、検証のポイント、事実認定、委員会の評価、そして小括（各テーマのまとめ）という順序で論点の整理を行ったが、このダイジェスト版では検証のポイントと小括（各テーマのまとめ）のみを掲載している。小括に至る詳細については本編を参照されたい。

第 3 ステージでは、約 4 万平方メートルに及ぶ広大な市有地となった事業用地に焦点を合わせ、取得の経緯、現下の事業地の法的規制、公益性・公共性に資する利用に向けての手続きと方向性について言及する。

以上の分析を行うことによって浮かび上がってきた大川市の諸課題に対し、とりわけ当市の将来にとって必要不可欠となる課題に対し、当委員会として若干の指針を与えてみたい。

II 調査の概要

1. 当委員会設置の経緯

大川市民の高い関心を呼び、市長選挙の結果にも多大な影響を及ぼした「大川の駅」事業は、この事業を推進するために必要とされる用地の取得や施設の建設等に費やされる金額、長期にわたって本市が負担することになるであろう維持管理費など、本市の財政に影響を及ぼすことが否定できず、簡素で効率的な行財政の確立を目指す本市にとって、詳細な検討を要する問題であるといえよう。

また、この事業は、現代を生きる世代のみならず将来世代を担う市民にとって長期にわたる負担となる可能性があった。したがって、市民との情報を共有し、透明性・信頼性の高い市政を目指す上でも、慎重な検証を行わねばならない問題でもある。

大川市にはこのような事業の在り方について、行政改革の推進に関する必要な事項を調査審議する市長の諮問機関、「行政改革推進委員会」が存在する。

この委員会は、各委員が公正中立な立場を堅持し、予断・偏見を排し、証拠に基づいて各人の専門的な知識・経験を活かし事実関係を調査・検証（把握・認定）し、十分な見識と健全な良識をもって意見等を形成するために設置されたものである。

2. 当委員会について

（1）大川市行政改革推進委員会の位置づけ

当委員会は、大川市附属機関の設置に関する条例及び大川市行政改革推進委員会規則に基づいて設置された。2025 年（令和 7 年）2 月 28 日、後記(2).記載の各委員は大川市長より委嘱を受けるとともに、同年 4 月 22 日、後記 3 項についての諮問を受け、調査活動を開始した。

(2) 委員構成

氏名	所属	備考
今泉博国	福岡大学名誉教授	会長
田中 文	福岡県弁護士会筑後部会	弁護士、副会長
植木光治*	元大川市長（任期 2005 年 7 月～2013 年 7 月）	
古賀 巧	元大川信用金庫理事長	
古賀道雄	元大牟田市長（任期 2003 年 12 月～2015 年 12 月）	
松石盛一	九州北部税理士会	税理士

所属は 2025 年（令和 7 年）2 月委嘱当時のものを記載した。

* 植木光治委員については、元大川市長であり、2005 年（平成 17 年）7 月から 2013 年（平成 25 年）7 月までの 2 期 8 年、その職にあったが、在職期間中、本件大川の駅事業に関する関与はなかった。

(3) 当委員会の開催状況等

2025 年（令和 7 年）4 月 22 日から 2026 年（令和 8 年）7 月 17 日まで
計 24 回開催

3. 調査対象の事実

当委員会の調査の目的（諮問事項）は、「大川の駅事業の検証及び事業廃止による今後の課題に関すること」である。

また、諮問の趣旨は次の通り。

「大川の駅事業については、住民の賛否が大きく分かれた事業でもあることから、予断・偏見を排した公正中立な立場での検証が必要です。また、事業廃止による影響や整備予定地問題など様々な課題を洗い出し、解決するための対策が必要となります。このような状況を踏まえ、大川市行政改革推進委員会に諮問するものです。」（以上、令和 7 年 4 月 22 日大川企企第 7 9 号「行政改革の推進について（諮問）」）

なお、本調査は責任追及や処罰を目的としたものではないことを申し添える。

4. 調査の方法

関連文書等の収集・整理調査、関係者や関係部署への面接調査、関係者や関係部署への郵送等による書面調査、現地視察など。

諸資料等を基礎として、初動段階：2013 年（平成 25 年）～2019 年（令和元年）、中間段階：2019 年（令和元年）～2024 年（令和 6 年）、廃止方針決定後の段階：2024 年（令和 6 年）～現在、3 つの段階に分けて調査を行った。

なお、本調査は 2026 年（令和 8 年）6 月末までに提出された資料等に基づいている。

5. 調査の期間

2025 年（令和 7 年）4 月 22 から 2026 年（令和 8 年）6 月 30 日まで

6. 添付資料あるいは参考文献

事務局作成・提出資料、委員会作成・提出資料、その他 HP 等で掲載の資料

Ⅲ 調査の内容

1. 初動段階

(1) 位置の決定について

ア. 検証のポイント

道の駅の位置を大野島とした方針決定の手続きに問題はなかったのか、この地は道の駅としての適格性を有していたか。

イ. (1) のまとめ

2015 年（平成 27 年）10 月、臨時経営会議において、道の駅を大野島に設置するという方針決定がされた。このような位置の決定については、まず複数の候補地を選定した上で、さらに複数の評価項目を設けて、各候補地を詳細かつ複合的に比較検討する必要がある。ところが、そのような事跡はなく、検討自体が行われなかったものと指摘せざるを得ない。

市の重要な意思決定を行う経営会議の議事録さえ存在しない状況では市民への説明責任を果たすこともできない。

本事業において、候補地の選定につき、適正な手続が踏まれたものとは評価できない。

また、当地で生じ得る複雑な交通処理や土地特性（軟弱地盤・低湿地帯等）からみても、その適格性には疑問が残る。

十分な議論が尽くされないまま、事業に着手したものと見受けられ、ずさんな初動という誹りを免れない。初動における候補地の選定につき十分な議論を尽くさなかったことが、後々住民の理解や共感を得られなかったことに繋がったことは明らかであろう。

(2) 「道の駅（川の駅）」の事業概要について

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、道の駅（川の駅）を大野島に設置するという方針が決定されたその前後の時期において、道の駅や川の駅の事業内容、事業費・収益、及び事業用地の規模についてどのような議論が展開されていたか。

イ. (2) のまとめ

2015 年（平成 27 年）10 月の臨時経営会議における「道の駅（川の駅）」を大野島に設置するという設置場所の方針決定のみが先行しており、道の駅や川の駅で、どのような事業を、どれ程の敷地面積で展開しようとするのか、事業費や収

益はいかほどか等といった重要項目についての議論の事跡を確認できなかった。その後、「道の駅等設置調査業務委託」での成果物（2017年（平成29年）3月頃完成）においてその概要が示されたものの、同成果物をもとにさらに庁内や議会内で検討・議論されたという事績を確認できなかった。「なぜ、いつ、どこで、だれが、どのような内容を議論したか」といった記録がないこと自体、極めて異常なことであり、事跡が無いということは結局、具体的な議論が庁内でも市議会でもほとんど展開されなかったということである。

これらのことは、行政改革大綱が示す「透明性・信頼性の高い行政の推進」という基本方針からも逸脱するものであって、丁寧な議論を積み重ねていくことができなかった行政及び議会の在り方には大きな疑問を抱かざるを得ない。

（３）ステークホルダーとの関係性

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、道の駅（川の駅）を設置するにあたり、直接的か間接的かを問わず道の駅（川の駅）に利害関係を有する人々や機関（以下、ステークホルダーと呼ぶ）との情報共有はどのようになされたのか、またステークホルダーへの説明は十分であったか。

イ. （３）のまとめ

初動段階においては、市民や市民団体への情報の提供・共有、意見の交換、国県への説明や要望、協議もなされていたとは言えない。こうしたステークホルダーに説明し共有すべき情報や議論の蓄積がなかったからであろう。必要な情報の欠如が、後々この事業への不信感を高める要因となったと考えられる。

（４）道の駅（川の駅）の必要性について

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、大川市にとって道の駅（川の駅）は必要なのか、必要性そのものについてどこで、どのような議論が展開されたのか。

イ. （４）のまとめ

そもそも大川市に「道の駅」は必要だったのか。そのこと自体をまず問う必要があった。そして大川市の公共施設整備の抑制計画に鑑みれば、十分な必要性が認識されて初めて、さらにその必要性を満たす事業内容を検討することになるはずである。ところが、そのような議論は全くなされていない。道の駅の位置の決定に関し、有明海沿岸道路の存在、大野島がフルインターであること、眺望の良さ等、議会を中心に議論されてきた内容は、道の駅（川の駅）を整備することの相当性に関する議論であり、必要性を満たすものでは全くない。「道の駅」を大野島北東端に設置することそのものがいつの間にか目的となってしまっており、どのような目的、背景事情、政策課題の解決、のためにそれが必要なのかにつき、議論が展開されな

かったことに大きな疑問が残る。

2. 中間段階

(1) 上位計画との整合性

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、「道の駅（川の駅）」および「大川の駅」の事業決定時の上位計画はなにか。これらの事業計画は、それぞれの上位計画と整合していたか。上位計画との関係において問題はなかったか。

イ. (1) のまとめ

道の駅事業については、道の駅設置の方針決定時の上位計画とは整合しておらず、大川の駅事業となった以降も、他の計画との抵触が認められる。

各種の政策や施策を企画・計画するうえで、上位の行政計画に整合していることは必要条件であると思料する。総合計画との整合性を図ることによって、当該政策・施策及び事業の正当性が担保されるのである。首長の有する権限は大きいとはいえ、行政の指針から飛躍し、随意に政策・施策を展開することは許されないであろう。少なくとも上位計画との整合性を図り、又は沿うように努力する姿勢は行政の最低限の作法であると考ええる。

(2) 名称変更と概念の飛躍

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、「道の駅（川の駅）」から「大川の駅」への理念・概念の飛躍とそれに伴う事業名称の変更は何をもたらしただか。事業の不連続性はどのような問題を生んだか。市民の意識は事業の変質に追隨できていたか。

イ. (2) のまとめ

単なる道の駅（川の駅）から、「大川の駅」へと名称変更するに至り、その事業内容は相当程度変更・拡大した。そのような概念の飛躍は、重大な政策の変更にあたると思料する。前任者が道の駅の設置を決めたので、その延長線で継続し、さらに国や県からの支援を求めるために「環有明海経済圏の浮揚」といった高邁かつ壮大な「大川の駅」計画を構想したものと見受けられる。

しかしながら、事業内容の肥大化に対し、主として財政不安を訴える市民の反対意見を真摯に考慮せず、かたくなに本事業を推進したように見受けられる市政運営は柔軟性かつ民主性に欠けていたと言わざるをえず、民心の離反をまねいた。

以上のことに鑑みると、どんなに遅くとも、本事業の運営主体について県の参画が見込めなくなった時点で、大川市はいったん立ち止まり、計画の見直しを行うとともに、議会や住民への丁寧な説明が必要だったと思われる。

また、地方自治法232条1項に照らし、本件事業のうち、特に、広域的地域振興拠点機能に関しては、財政支出の面からの整理が必要ではなかったかと考える。

(3) 事業用地について（規模の確定）

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、事業用地の規模に合理的かつ客観的な根拠があったか、規模の確定に透明性は確保されていたか。用地取得の方法は適正であったか。

イ. (3) のまとめ

「大川の駅」事業に必要な用地の規模・面積について、特に民間事業用地については、その算出・積算の根拠が不明瞭である。用地規模が事業内容と見合っていないければ、公費ムダ使いのそしりは免れないであろう。

また、本件事業では用地取得にあたって土地収用法の事業認定を受けているが、土地収用法は抑制的に使うべきものであり、本来は農業委員会の意見・判断を聞くなど適正な手続きを経ることが必要であった。しかし、いとも簡単に「伝家の宝刀」が抜かれた印象は否めない。さらに、事業認定による土地収用では、租税特別措置法により、譲渡所得につき最高 5000 万円までの特別控除が認められている。過去に、大川市において、類似事案で同法による事業認定を受けて用地取得をした事例は、一件のみであった。

計画区域および周辺は本件事業を議会側で主導した議員の地元でもあり、当該議員の関係者も住む地域である。議会での不自然なやり取りへの疑念も残っている。面積規模を決めるに当たってはとりわけ丁寧で明晰な説明が必要であった。

民主主義とは適正な手続きを経ることに正当性を見出す制度であると言える。本件用地取得については、いきなり土地収用法を用いるのではなく、まず地権者への説明と説得によって行うべきものであった。

このような事業認定による用地取得の結果、その後の土地利用に強い制約がかかっており、その面からもこの手続は問題があったと言える。

(4) 事業費について

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、今までに公表されたデータから把握される総事業費の額及びその内訳はいくらであったか、総事業費に占める国県と市の負担割合はいくらであったのか。それに伴う市民負担額はいくらであったのか。

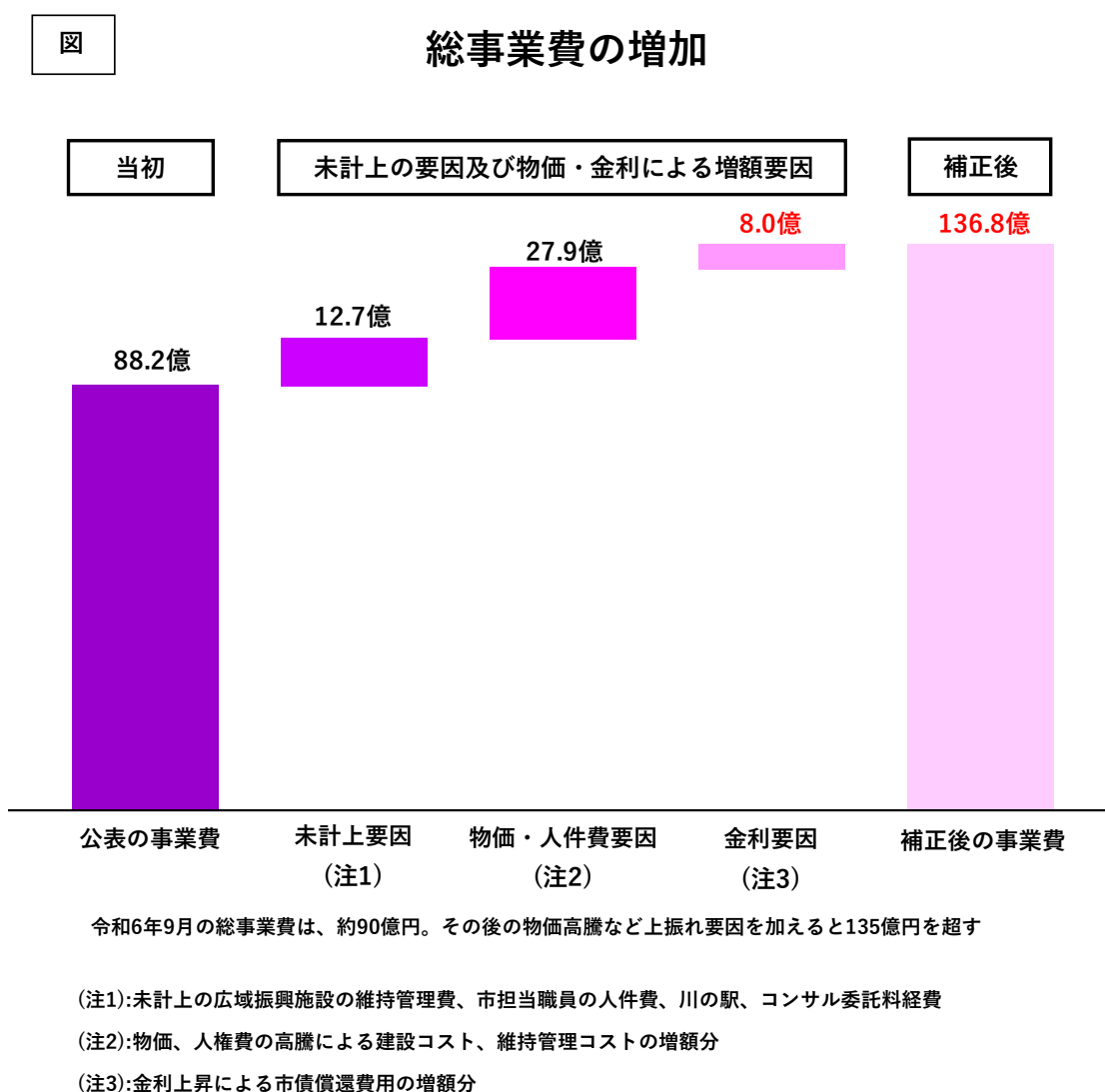
さらに未計上の要素や現下の物価・労務費の高騰、金利上昇を見込んだ現実的な総事業費は、公表された総事業費からどの程度拡大したのか。それに伴う現実的な市民負担はいくらであったのか。大川の駅事業に費やされる金額は市の財政状況からみて適切であったのか。

イ. (4) のまとめ

資料に基づき算出・積算した結果、2024 年（令和 6 年）9 月時点の総事業費は約 90 億円であった。このうち、国県の補助金および交付税措置による支援総額

は17.4億円に過ぎず、残りの約73億円は市が負担せざるを得ない。基幹財源である市民税等が37億円、地方交付税を含む一般財源が86億円に満たない大川市にとってあまりにも巨大なものであり、その重圧は推して知るべしである。

また、公表された総事業費約90億円には、事業費を積算する上で必要な諸要素がすべて計上されているとは言い難い。現実的な総事業費は135億円以上に上ると推計される（下図：詳細については本編中で試算した当委員会の試算プロセスを参照されたい）。



市の負担は、総事業費の拡大に連動して増加する。補助額は補助申請後の交付決定で決まるため、国県の負担は約17億円から大きく変わらず、事業着手後の経費の増額は考慮されないと考えられるからである。

したがって市の負担は約 118 億円を超えると推計される。大半を起債で賄うため債務の平準化は図られるとしても、実質公債費比率は確実に上昇し、財政への圧迫感は強まり、他の公共サービスの提供を削減せざるを得ない。

また、道の駅の整備費が乱高下している。2022 年（令和 4 年）の基本計画で示された事業費は約 50 億円、2023 年（令和 5 年）4 月の実施計画では約 74 億円に拡大し、さらに 2024 年（令和 6 年）2 月に至っては約 42 億円と急減した。この背景には、市民による反対運動のうねりと現実味を帯びはじめた市長選挙への危機感があったことをつよく疑わせる。さらにこのような迷走状態の事業費に関して市議会のチェック機能は部分的にしか働かなかった。市議会の見識不足との誹りを免れないであろう。

なお、「大川の駅」担当職員などの人件費は事業費に含まないとの言説もあるが、人件費こそ一般財源の投入を要するため、市民感覚にしたがえば事業費に含めるのが適当と判断した。また、一次造成工事費は 2025 年（令和 7 年）9 月現在、決算額として 1.4 億円と報告されているが、造成基本計画に沿えば一次造成工事は未完と言わざるをえない。

（５）事業内容と事業効果について

ア．検証のポイント

検証のポイントは、「大川の駅」が有する複雑な事業内容は体系的に整理され、一貫性のある組み立てになっていたか。また債務に見合う事業の成功は見通せていたか。

イ．（５）のまとめ

高邁な理念にもとづく壮大な本事業は、道の駅施設と広域振興施設を軸に展開される手はずであり、両施設の設置と運営は公募による民間活力の導入を目指していた。ところが、前提となる福岡県の全面的な関与については、早い段階で当てが外れた。

さらに、計画も終盤となった 2023 年（令和 5 年）、大川の駅事業の本丸ともいふべき広域振興施設は公募事業から外され、開業時期もズレるという計画へと変容した。両者が相まって集客力を上げ、事業目的の達成を目指すものであったから、不合理で不可解な計画変更と言わざるをえない。開業時期がずれた背景には、広域振興施設の具体的機能等について明確化できていなかったことが理由として挙げられているが、膨らむ事業費とそれに対する市民の不満を行政側がおそれて、広域振興施設を一期事業から切り離したのではないかとの疑いもぬぐえない。

本事業の性格は公共事業であるが、事業が持続可能であるためには経済合理性を追求しなければならないことは明らかであろう。ところが道の駅施設のイメージ戦略等が不明瞭だけでなく、広域振興施設的具体性や相乗効果にも疑問が多

い。

さらに来場予測 100 万人は保守的に見積もった数値とされていたが、設定条件に複数の不備がある。また、大川の駅事業にどれほどの稼ぐ力があつたのか、有明海沿岸地域の共同浮揚にどれほど資するものであつたのか、具体的に示されてはいない。

これらの深刻な諸要素を勘案すると、「大川の駅」事業は市当局が期待したほどの事業効果があつたのか、相当程度疑わしい。

(6) 事業方式：DBO 方式について

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、当初有力とされた PFI 方式から、なぜ DBO 方式となつたのか。そもそも PFI 方式と DBO 方式の違いはどこにあるのか、採択された DBO 方式に潜む問題はなかつたか。

イ. (6) のまとめ

DBO 方式は資金調達を市が行う一方、PFI 方式では事業者自らが行う。資金調達や金融機関による経営チェックは、事業者にとって重い負担であり、事業者にとって DBO 方式が好ましいのは明白である。逆に市の側からすれば、DBO 方式を選択した結果、金融機関による経営監視が存在しないため、市がこれを行うという負担を負うこととなつた。具体的には会計事務所等への経営モニタリングの依頼と、それに対応する行政組織の新設などが考えられる。

DBO 方式を選択した理由としては、より多くのグループの提案を受けやすく、一方、PFI 方式の場合には公募者不在のリスクがあることを意識していたことが明らかである。市としては事業者の公募に失敗することは避けたく、事業者ヒアリングにおいて示された要望を一定程度受け入れるしかなかったものと推測される。事業者優勢の状況の中で方式は決定されたと考えられる。

DBO 方式を採用した大川市は、市が資金調達を行う。一方で、運営ノウハウやその蓄積を通じて、実質的に運営面で事業者への地損が生じやすくなり、そのことは市にとって潜在的なリスクとなり得る。

このような危惧がある上、DBO 方式は全国的にも採用例が少ない。当初 PFI 方式を検討していながら途中で方針変更して DBO 方式を採用決定しているが、それまでの間に、DBO 方式について行政内部でより研究・検討の必要性があつたのではないと思われる。

(7) 事業推進組織とステークホルダー（利害関係者）

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、大川の駅事業の推進組織として設置された大川の駅推進室や大川の駅整備振興課の役割はどのようなものであつたか、推進組織の役割を支

えたコンサルとの関係性は適切であったか。また推進組織は市民や市民団体への情報提供や、市民の関与・参加の促進をどの程度行っていたか。

イ. (7) のまとめ

当初、実務を担う担当職員は僅か2名であった。計画の初動作業、関係機関との調整、庁内へのフィードバック等、やるべきことは山積み状態であったはずである。

2023年(令和5年)4月、総務省から招聘した副市長直轄の組織新設と人員増については、遅きに失した感がある。すでに2015年(平成27年)の道の駅を大野島に設置するという決定から約8年が経過しており、本事業の骨格となる主要部分がすでに固まった後だったからである。つまり戦力の逐次投入の弊に陥った。

自治体の本来的業務に割くべきマンパワーを「大川の駅」に集中させた結果、市民へのサービス低下を招きかねず、このような事態を招来しかねないということは、結局、この「大川の駅」構想が大川市という自治体の規模からみて、不相応に巨大なものであったというひとつの裏付けであると思料する。

もう一人のステークホルダーはコンサルであった。発注者から見た業務の難易度が高ければ高いほど、コンサルへの依存度もより高くなり、委託業務量も増え委託料も嵩むことになる。業務委託契約を締結した件数は驚くべき数にのぼる。結果として、構想、全体計画、基本計画、実施計画の策定、事業者募集の準備など、枢要な部分の立案策定につき著名コンサルタントへ相当程度依存せざるを得なくなってしまったものと見受けられる。

本事業の最大のステークホルダーは言うまでもなく市民である。本事業について、市民の関心事は立地場所への疑問、複雑な事業の構成とその内容、予見される膨大な事業費の三点に要約できる。これら三点について、早期の段階から市民に対する丁寧な広報と説明こそが求められていたが、事績の限りでは必要な水準に至らなかった。

行政側の意図と民意の乖離を埋める手立ては広報と広聴である。行政は秘密主義を排し広報活動を活発化し、事業の正・負の両面を合わせ鏡で周知し、市民の公民意識を高めることが重要である。広聴の代表的な手段は、市長への手紙やパブリックコメント(意見募集)、アンケート調査、タウンミーティングなどがある。

政策や事業を計画立案―決定―執行―完成に導くためには、このプロセスの節目ごとに、市民との情報共有をはかっていくことが肝要である。

未確定の概算であったとしても事業費の全体像を早期に公表し、市民負担のあらましを示すとともに、積極的に市民の声を政策に取り入れながら事業の実現を図っていく姿勢が必要である。

「大川の駅」事業では、小出しの情報開示によって議会による執拗な追及をま

ねき、市民の不安と不満の再生産の場となったことは否めない。結局、市民の懸念解消に届かない広報と広聴の不足によって、住民の反対運動という、政治の次元にまで問題が飛躍したのである。

複雑な事業内容や事業費の負担の仕組み等を理解することは、市民にとって簡単ではないであろう。しかし、それでも市民への丁寧な説明と市民意見の反映を行いながら、最終的には市民の判断力を信ずるべきであったと思料する。

(8) 議会と行政とのけん制と均衡

ア. 検証のポイント

検証のポイントは、議会との適切な緊張関係は維持されていたか。議会と執行機関との間に不都合、不適切な関係はなかったか。

イ. (8) のまとめ

議会は、行政に対するチェック機能を果たさなくてはならず、これに対して行政（首長）は、議論を通して政策・施策への理解を得なければならない。そして、議会と行政（首長）との間に健全な距離感が保たれて初めて、議会のチェックが機能し、これを経て政策施策はブラッシュアップが図られるというべきである。

ところが、今回、議会と行政との間に健全な距離感が保たれていたのか大いに疑問であり、むしろ特定の議員と行政との間に同志的关系が形成された結果、行政は特定議員の意向を忖度し、また議会は行政に対するチェック機能をほとんど果していなかったと言わざるを得ない。本市においては、こと大川の駅事業に関し、二代表制が機能していなかったといえよう。

3. 事業廃止方針決定の経緯と事業用地の利用課題について

(1) はじめに

2023 年（令和 5 年）12 月に、道の駅の事業用地として約 4 万平方メートルの農地が、土地収用法第 3 条 32 号を適用し、その後、地盤改良工事、載荷盛り土工事等を経て、今日に至っている。

事業用地の現状は道の駅事業について廃止の方針が決定されたのを受け、制度上は未だに農地のままとなっている。市有地となったこの広大な農地をいかに市民にとって有用な形で活かしていくのか、広角的な視点から検討する必要がある。

本稿では、まず、この広大な農地はそもそもどのような経緯で市有地となったのか、振り返ってみる。ついで、現在の用地の状況と法的な制約条件を整理してみる。さいごに、この広大な農地＝市有地を市民にとって有用なものとするためには、どのような手続きを経て進めるべきかを考察していきたい。また、道の駅に代わる代替的用途として、どのようなものが考えられるかを検討していきたい。

(2) 事業用地取得の経緯

- ア. 2023 年（令和 5 年）4 月、土地収用法に基づく事業認定の申請がなされ、5 月に福岡県知事の許可を受けた後、同年 12 月には用地取得が完了した。取得内容は農地 27 筆、取得面積は約 3 万 6700 平方メートル、取得金額は約 1 億 4000 万円であった。
- イ. また、この取得土地には建物等の 3 つの物件があり、その物件補償費に約 7500 万円が費やされている。用地取得費と物件補償費を加えると、この事業用地取得に費やした金額は、約 2 億 1700 万円となっている。
- ウ. 2024 年（令和 6 年）6 月から地盤対策工事が開始され、最終的な地盤対策工事費は約 2 億 6300 万円であった。
- 以上、現在までに道の駅の事業用地に費やされた金額は総計で、2 億 1700 万円 + 2 億 6300 万円となるのである。
- エ. 募集要項を要望した事業者・事業グループの参加申し込みは複数社あったが、同年 9 月末を提出期限としていた提案書の提出はなかったとのことであった。つまり、この時点で、事実上この事業に参加する主体は存在せず、事業の継続性は断たれたのである。
- オ. その後、2024 年（令和 6 年）11 月 11 日の定例議員協議会で、「大川の駅」(仮称)整備・運営事業に係る特定事業選定の取り消しについて報告がなされ、同日、この取り消し報告は市の HP において公表された。同年、12 月 23 日開催の経営会議において、市として「大川の駅」事業廃止の方針決定が行われた。

(3) 事業用地の現状と法的規制

ア. 事業用地の現状

- (ア) 事業用地は、農用地区域内の農地であったが、土地収用法の事業認定を経て、2023 年度（令和 5 年度）に買収を完了し、その後、ペーパードレン工法による地盤改良を行っている。
- (イ) 造成基準高は 2.9m であり、今後、圧密沈下によって一定程度の沈下が発生する。沈下率は時間とともに逡減するものの、5 年程度は続くと考えられている。

このように、現状は、地目は「田」であり、農地法上の「農地（青地）」であるが、上記のような工事を行っているため、農地に戻すことは困難であると考えられる。

イ. 事業用地の法的規制

- (ア) 本市は、大川の駅整備事業について、土地収用法 3 条 3 2 号に定める事業に該当するものとして事業認定を受けた。これには主として 2 つの目的があったと考えられ、一つ目は地権者が譲渡所得の特別控除（最大 5000 万円）を受けられるようにすることであり、二つ目は農振除外、農地転用、

開発許可などの諸手続きを省くことにあったと考えられる。

本来ならば、大川の駅の事業用地は農用地区域内農地いわゆる青地であるため、まず農用地区域内農地からの除外いわゆる農振除外の手続を経て（県知事の同意が必要）、その後、農地転用の許可を受ける必要があった（県知事の許可）。

（イ）すでに取得済みの事業用地については現在も地目が「田」のままであり、農地転用に関する諸手続を経ていないにもかかわらず、現況は造成済みで営農していない。

この状態を踏まえると、事業用地の利用に関しては、

- ①農地として利用する
- ②農地以外の利用に供する場合、原則通り農振除外手続を経て、農地転用許可を受ける。
- ③農村産業法の適用を受ける

以上の三案が考えられる。ただし、いずれの案にも一長一短がある。

①については、農業体験・教育利用、景観・環境保全型農地、果樹・木本作物の栽培地など、様々な用途が考えられる。また、農業振興に資する一部の施設等を設置するということも考えられる。様々な用途について、法令上の可否・必要手続・概算事業費・補助制度の有無を含めて比較検討する必要がある。

②については、農振除外については「農用地等以外の用途に供することが必要かつ適当であつて、農用地区域以外の区域内の土地をもつて代えることが困難であると認められること」（農振法 13 条 2 項 1 号以下）等といった厳しい要件が定められており、これらを満たすのは、相当程度ハードルが高い。他方で、この事業が土地収用法 3 条 32 号に定める事業として認定を受けたことから、同号に該当するような事業に供するのであれば、農振除外が認められる可能性が高いのではないかという考え方が担当課より示されているところでもある。土地収用法第 3 条第 32 号には、公園、緑地、広場、運動場、墓地、市場その他公共の用に供する施設等が規定されている（ただし、学校、社会福祉施設、病院、庁舎といった施設は除かれる）。上記のハードルをクリアすることができれば、市民的利益に叶う土地利用の可能性は大きく広がるであろう。

③については、農村産業法を用いて農村地域へ産業を導入しようとする場合、農村産業法 5 条に基づく実施計画を策定する必要があり、その実務上の要請として、民間事業者の参入意向の把握等を通じて事業の実現可能性を一定程度担保する必要がある。すなわち参入意向を有する事業者の存在が不可欠となる。

また、①～③すべてに共通する課題として、当該用地へ向かうためのア

クセス道路が整備されれば、利用の幅は大きく広がるが、現時点で整備されてはいない。

(4) 事業用地の利用について

ア. 同土地の活用を検討するにあたっては、まず「大川市公共施設等総合管理計画」に依拠し、これを活用する必要がある。この計画は、次世代に継承できる公共施設等のあり方及びまちづくりに向けた基本的な考え方や取組方針を示すことを目的としている。

また、当該の市有地は4万平方メートルにも及ぶ広大な土地であるため、ある特定の用途として利用するのではなく、市民的利益に叶う多様な用途として活用されることが望まれる。

そこで、事業用地が多様な用途として活用されることを考慮すれば、まずは、「大川市公共施設等総合管理計画」に定める既存の「政策調整会議」を活かし、横断的な取組体制の確立をすべきである。そして、庁内での意見交換、調整・合意を行うワーキングの場として「検討部会」を設置し、関係法令やコスト比較等の検討を行い、複数の具体的な検討案を提示すべきである。

これらの複数の検討案をもって、市長が委嘱する幅広い市民層から構成される、例えば、「市民会議」によって審議し、採択することが望ましいと思料する。

イ. 当委員会が現段階で示す利用案は以下のとおりである。

(ア) 景観・環境保全・環境教育型農地として

広大な農地が展開しているため、多様な利用形態の組み合わせが考えられる。たとえば、収穫の喜びを味わうため、果樹栽培を行うゾーン、季節折々の景観を楽しんでもらうため、花き・景観作物の栽培ゾーン、一面に広がる草地でのなか、羊や山羊などの家畜と触れ合うことができるゾーン、低湿地部分に灌水し、生物多様性を体験・観測できる水田ビオトープゾーンなどが考えられよう。

(イ) 市民農園・市民植林拠点として

農地としての魅力を満喫できる場を形成するとともに木工業という当市の基幹産業と親和性の高い植林拠点とする構想である。

このような事業であれば、農山漁村活性化法の目的（農用地保全・地域活性化）と土地収用法による公共目的の双方との整合性を説明しやすく、国の支援制度とも親和性が高いと考えられる。

(ウ) 農村産業法を活用した土地利用

本計画区域の整備にあたっては、農村産業法の手続きを踏まえた上で、農振法の農用地区域からの除外、農地法の農地転用を進めることが望ましいとも考えられる。

なお、農村産業法に基づく実施計画策定にあたっては、企業立地の確実性

が求められる。

計画区域は都市計画法上用途地域外であるため、大川市都市計画マスタープランにおいて広域交流拠点として位置づけた上で、地区計画（建築条例）を策定し、福岡県の開発許可を受ける必要がある。

ウ．大野島 IC からのアクセス道路の整備について

当該の事業用地の活用を検討する場合、アクセス道路の整備は重要なファクターとなる。

この件に関しては、2024 年（令和 6 年）5 月 21 日に福岡県と大川市で締結されたアクセス道路に関する協定書が存在する。この道路は公益性が高いと判断された道の駅事業のための道路である。公益性が持続する他の用途にこの事業用地を使用する限りにおいて、この協定は存続できると思料する。公益性・公共性の高い事業用地の案を作成し、福岡県と協議を進め、この路線の整備の必要性を改めて主張することが肝要であると考え。

エ． 以上、当委員会は「大川市公共施設等総合管理計画」のもとで、複数の具体的な検討案を提示すべきであると考え。そしてその検討材料として、上記

（3）のイ．（イ）で述べた 3 つの案、そしてその具体的な事例として（4）のイ．（ア）～（ウ）を掲げた。この事業用地は未だに違反転用の状態であることを鑑みるに、この問題を早くに解決することが求められよう。

開発許可の取得、アクセス道路の設置有無、農業委員会の意志など予見しがたい諸般の現実を直視すれば、②や③の案はさらに相当な時間を要するとも考えられる。その観点からすれば、農業委員会、知事など他者の権限が介在しない又は希薄のため市が主体的に決定しうる農業的土地利用に立つ①案を推奨したい。

当委員会としては、大野島に横たわる広大な事業用地について、①案を中心に、市民的利益を最大にすべく、公共性が高く効率的で実効性ある土地利用、そして対外的にも大川の特徴をアピールできる利用に向けての議論が展開されることを切に望むものである。

IV 総括

1. はじめに

当委員会の調査の目的（諮問事項）は、「大川の駅事業の検証及び事業廃止による今後の課題に関すること」である。

まず大川の駅事業の検証についてであるが、これは結局「大川の駅」事業とは一体何だったのかということ进行调查し、その実態を確認することである。当委員会は行政改革の推進という観点から、「大川の駅事業」の実態を明らかにするため一年余にわたり各種資料を渉猟し、調査してここに結論を得たので総括する。

なお、事業廃止による今後の課題については、前記3においてすでに記載したので、ここでは繰り返さない。

2. 諸相の実態

(1) 位置の決定及び道の駅の必要性

2015年（平成27年）10月、臨時経営会議において、「道の駅・川の駅を大野島に設置する」という方針決定がされた。

本来ならば、まず複数の候補地を選定した上で、さらに複数の評価項目を設けて、各候補地を詳細かつ複合的に比較検討する必要があった。しかし、上記方針決定に至るまでの間に、庁内で、道の駅の候補地について調査研究の上、十分な検討や議論が重ねられてきたものとはみえず、十分な議論が尽くされないまま、方針決定されたものと指摘せざるを得ない。

また、そもそも、なぜ道の駅をつくるのか、道の駅がなぜ大川市に必要であるのかという根本的な議論もなされてはいなかった。大川市の公共施設整備の抑制傾向に鑑みれば、十分な必要性が認識されて初めて、さらにその必要性を満たす事業内容を検討することになるはずである。「道の駅」を大野島北東端に設置することそのものがいつの間にか目的となってしまっており、どのような目的、背景事情、政策課題の解決のためにそれが必要なのかにつき、議論は展開されていなかった。

(2) 上位計画との整合性

各種の政策や施策を企画・計画するうえで、上位の行政計画に整合していることは必要条件であると思料する。総合計画との整合性を図ることによって、当該政策・施策及び事業の正当性が担保されるのである。

ところが、本事業について、「都市計画マスタープラン」においては、全体構想に記載がなく、地域別構想においてわずかに図示するにとどまっている。「公共施設等総合管理計画」とは明らかに抵触する状態にあったが、同計画との整合性を問う当委員会からの質問に対し、担当課は「それとは別に独立的なプロジェクトとして位置づけられていたと認識していました」と回答しており、「大川の駅」事業は、当時の行政内部で聖域化していたことがうかがわれる。

まず上位計画があり、それに従って下位の政策施策が具体化されていく、という通常のプロセスを経ておらず、「計画行政」の方針に逆行するものであった。

(3) 名称変更

市が道の駅を大野島に設置するとの方針を決定した2015年（平成27年）当時、本事業はあくまでも一般的に想起される道の駅（及び川の駅）を整備するという内容に過ぎなかったと考えられる。

しかし、2019年（令和元年）頃には、単に事業の名称が「道の駅」から「大川の

駅」に変わったというだけでなく、事業方針に「環有明海地域」の一体的な経済浮揚を図ることが加わり、「ものづくり」に視点を当てた産業振興・観光振興拠点へとコンセプトが変化して、「広域的地域振興施設」が加わった。

さらに、2021 年（令和 3 年）策定の全体計画においては、アクセス道路南側に民間事業用地が記載されるに至った。

2015 年（平成 27 年）当初の単なる道の駅から、事業の内容及び名称が相当程度変更・拡大したことが明らかである。しかしながら、このような名称変更及び事業内容の肥大化によって、そもそも大川の駅が何を目的とし、どのようなことを行おうとしたものかについての輪郭がかすみ、明瞭性を欠くことにもつながったと料する。

「道の駅」から「大川の駅」へ、さらには「大川の駅」（仮称）へと、多彩な事業内容と壮大な事業概念を包み込むには必要な名称変更であったにせよ、この事業内容と名称のミスマッチはこの事業に対する市民の理解と共感を遠ざける要因になったと推量される。

（４）事業用地

令和 3 年度の「全体計画」では整備想定区域の敷地面積を約 8.6ha とし、道の駅部分の南側に、民間施設の誘致等を想定し、民間事業用地が記載されるに至った。令和 4 年度の「基本計画」では整備区域を二等分する形で、道の駅部分約 4.3ha、民間事業用地約 4.3ha とされた。

しかし、特にこの民間事業用地については必要面積の根拠がみあたらない。どのように区域と面積を特定したのか、それを証す資料も証言もない。なお、当該用地は農村産業法を援用して取得する計画であったが、企業の立地意志が一定程度必要であり、着手が見通せない状態であった。

さらに、道の駅部分は土地収用法により、2023 年（令和 5 年）12 月に用地取得が完了し、2024 年（令和 6 年）6 月から地盤改良工事がはじまった。同法による用地取得は、その後の跡地利用につよい制約を残した。その面からもこの手続きは重い禍根をのこしたといえる。

（５）事業内容

ア. 事業内容

本事業は「道の駅」及び「川の駅」、「広域的地域振興拠点施設」ならびに企業誘致事業を加え、人の賑わいをつくり政策課題と有明海沿岸地域との共同浮揚を目指すものであった。しかし、結果として、道の駅及び川の駅と、広域振興施設は同時開業とはならず、開業時期がズレることとなった。道の駅施設と、広域振興施設を分離開業としたこの対応は、事業の一貫性を欠くものである。また、三つの事業内容と着工時期のズレが入りまじり、複雑な枠組みとなった。市民目

線で直ちに理解することは難しい事業になってしまったと指摘せざるを得ない。

さらに市は当初、広域振興施設とアクセス道路の整備に福岡県の事業関与を期待していたが、結論として県がアクセス道路の整備以外に積極的に関与することは無かった。

事業内容そのものにつき、道の駅や川の駅については各計画を経て一定程度具体化されているものの、どのように売り出し、プロデュースしていくのかというイメージ戦略等がつかめない。広域振興施設についてはそもそも機能の具体化に至っていない。民間事業誘致については、農村産業法の適用を受ける予定とされており、民間事業者の参入意向を把握しておくことが重要であるところ、めどが立っていない。

イ. 来客数

当初、利用者数は 100 万人を上回るとされた。しかしながら、この数字の算出方法については大いに疑問がある。また、100 万人という数字については施設規模を設定するために算定したものであり、目標値ではないとの説明がされるなど、不可解な点が多い。

ウ. 経済波及効果

利用者数 100 万人の場合、投資による経済波及効果は建設部門が 98 億円、運営部門が 15 年間累積で 119 億円、合計で 217 億円とされた。しかしながら、この試算は前提に事実と異なるところがあり、試算の方法も実態と乖離していることに留意が必要である。

類似の投資事業と相対化して検討した場合、運営部門の経済波及効果についてはスーパー 2 個分程度の効果に過ぎず、空間生産性、経済合理性の視点から見れば疑問符を付けざるを得ない。

(6) 事業方式

事業の性格に鑑み、初期から民間活力の導入が検討されていた。当初、事業方式として最有力とみられていたのは PFI 方式だったが、最終的には行政が資金調達を行う DBO 方式で決着した。これは、近隣の荒尾市の PFI 事業者公募において参加者表明がなかったことに基づく危機感が影響したものと考えられる。また、方式決定の最終段階でおこなった事業者に対するサウンディング調査等において、より多くの事業者が DBO 方式を支持していたと見受けられ、このような民間事業者の意向が反映されたことがうかがわれる。意思決定において事業者の意見が広く通ったことは、市民利益にかなったかどうか疑わしい。

(7) 事業費

「大川の駅」事業の全容は、本版添付の図で示したとおりである。公表されている総事業費は約 90 億円であるが、総事業費から国県の支援額約 17 億円を除けば、

約 73 億円余が市の負担となる。市の負担が増えれば増えるほど、本来なら他の優先すべき重要政策・施策に割くべき予算が削られるということを意味し、住民サービスの低下を招来しかねない。

さらに、上記の総事業費には未計上の費用と、物価人件費及び金利負担増による費用上昇分が計上されていない。それらを加えると、総事業費は 135 億円を超えるものと考えられる。

また、道の駅の整備費が二度も乱高下した。迷走状態の事業費を特段の質疑もなく承認しつづけた市議会の見識がつよく疑われる。

(8) 事業推進主体とステークホルダー

ア. 事業推進主体

とりわけ、「大川の駅」という大きな事業構想を提起した 2019 年（平成 31 年）4 月にわずか 2 名でスタートしたことには疑問を抱かざるを得ない。その一方で、最終的には副市長直轄で課長級 2 名をふくむ 9 名の陣容となったが、この人員配置は、人口 1000 人当たりの職員数が 6.97 人（令和 5 年度）と少ない当市にとって定員管理上大きな変化であると言わざるを得ない。適時に適切な人員配置ができていたのか、疑問である。

イ. コンサルタント（発注者の主体性）

本件は大川市はじまって以来の大事業であり、全てが未知の領域であったから、難易度の高い業務であって既存の行政的知見での対応は難しかった。業務発注数の多さが行政的力量を超えていたことの証左といえる。

約 20 本にも達する業務委託は、大半が随意契約を交わされている。業務の性格上やむを得ない面があったにせよ、競争原理は部分的にしか働かなかった。また、プロポーザル方式を採用している場合であっても、その応募者数、各社の点数、選定委員の構成などほとんどが明らかにされないままであり、行政の透明性という点から非常に問題である。

ウ. 市民の関与

本事業の最大のステークホルダーは言うまでもなく市民である。本事業について、市民の関心事は立地場所への疑問、複雑な事業の構成とその内容、予見される膨大な事業費の三点に要約できる。これら三点について、早期の段階から市民に対する丁寧な広報と説明こそが求められていたが、事績の限りでは必要な水準に至らなかったと史料する。

V 提言

当行政改革推進委員会は、上記の大川の駅事業に関する検証を経て、次の 1.～4.に記載のとおり、今後の大川市政に対し提言する。

1. 透明性・信頼性の高い行政の確立

なぜ道の駅を設置するのか、なぜ設置場所が大野島（北東端）なのか、普通の道の駅から出発したはずがなぜ広域振興施設が加わり、さらに民間事業用地まで準備することになったのか。これを単に計画の進化、深化、具体化などといった言葉で表すのは適切ではない。

当委員会が問題にしているのは、全体計画や基本計画、実施計画の内容如何だけでなく、なぜそのような事業になったのか、という点である。本事業が進行していく中で、どのような調査検討が行われ、どのような議論を経て意思決定が行われたのかという過程（プロセス）の問題である。結論に至る過程が明らかになって初めて市民の理解が得られる。ところがその過程が十分に明らかにはならなかった。道の駅を大野島に設置するという方針決定や、名称変更とこれに伴う事業の肥大化について、そこに至るまでの意思形成の過程に不明瞭な点が多いことは、繰り返し述べた通りである。過程が分からないということは、後からの検証を困難にするということであり、ひいては行政の透明性の確保が不十分ということである。

この過程を証するものが各会議体の議事録である。

ところが、大川市においてはこの議事録の作成が十分とは言えなかった。特に経営会議の議事録が作成保存されていなかったことはきわめて遺憾である。この点については、大川市情報公開審査会の2024年（令和6年）10月28日付けの答申において、「経営会議のように市の重要な方針を決定する場であるにもかかわらず、議事録などの事跡が残されていない状況では、……市民への説明責任を果たすこともできないし、結論に至るまでの過程が客観的に明確化されないことになる」と指摘した上で「情報公開制度の基本理念である市民の「知る権利」を保証するためにも……文書作成については法第4条の基本的な趣旨に則り、可能な限り速やかに公文書管理に係る条例あるいは規程を定めることを切望するものである。」と結んでいる。

その後、令和7年に至って大川市文書規定が改正されるに至ったが、引き続き文書の作成や取扱い等については、行政の透明性及び信頼性の確保という観点から極めて重要なものであることを意識して取り組まれない。

透明性の確保は、市民への情報提供と表裏一体である。市民への情報提供は早期段階から行われていたとはいえ、開示される情報が小出しになっており、情報の量及び情報の質、両面から見て必要な水準に達していたとは思われない。計画が一定程度進行し、用地の買収が目前になった令和5年に至って、ようやく市民への広報がなされはじめるにとどまった。

確かに2020年（令和2年）から2022年（令和4年）ころにかけては、三密を防ぐといったコロナ禍の特殊な状況にあった。その一方で、コロナ禍において様々な技術が発達もした。市報が重要なのは言うまでもないが、市長自ら行う動画でのメッセージ配信や、webを通じたアンケートや住民からの意見募集といった方法はある程度得た。また、単に全体

計画等を HP にアップするのではなく、簡単で分かりやすい解説のページを作成し、あわせて公開するといった方法も考えられた。のちの「大川の駅ニュース」がこれに相当すると思われるが、大川の駅ニュースの発行は令和 6 年に入ってからであった。

さらに、本事業をめぐってはコンサルタントとの間で多数の業務委託契約を締結しており、一般競争入札や指名競争入札のほか、随意契約、公募型プロポーザル方式もあるが、いずれにせよ、どうしてその契約方式を選択したのか、どうしてその業者を選択したのかという結論に至る理由の開示が不十分である。たとえばプロポーザル方式の場合、何社から提案（応募）があり、各社の点数は何点、審査委員は誰かといったことについて HP 等で公開している自治体は多い。ところが大川市の場合、大川の駅事業に関する業務委託契約において公募型プロポーザル方式を少なくとも三回採用しているが、その審査結果を HP 上で明かにしているのは「「大川の駅」整備民間活力導入検討調査業務委託」のときだけである（受託者パシコン）。しかも結論のみを記載し、応募者数や各社の点数、審査員の詳細については一切明らかにしていない。これではほとんど情報公開の意味をなさないであろう。

結論に至る過程が明らかになって初めて市民の理解が得られる。市民に対する分かりやすい情報提供はその前提となる。ところが大川の駅事業の場合、そのいずれもが欠けており、その結果、市民の不安と不満が募り、最終的には事業がとん挫した。ことほどさように透明性・信頼性の高い行政の確立は、政策・施策の着実な実行において欠かせないものなのである。

2. 市民参加型の制度設計

本事業が進行していく中で、市民の積極的な参画が認められたのは、全体計画を策定するにあたって行われた検討部会であろう。議事録を読めば、市民から様々な意見が出され、それらは全体計画に取り入れられたと見受けられる。ところが、この検討部会は全体計画策定後も開催の予定があったと見受けられるのに、以降、現実に開催されることはなく、市民の参画が中途半端に終わった可能性がある。市民への情報提供を前提に、さらなる市民の参画や、市民の意見をより積極的に検討する場があれば、あるいは大川の駅事業も今とは異なる局面に至っていた可能性があるのではないかと思料する。

政策形成について市民参加型の制度設計の重要性は言うまでもない。

具体的な市民参加型の制度設計として、従来からの広聴すなわちパブリックコメントやタウンミーティング、市長への手紙等について、より積極的かつ実質的に運用されるように求める。加えて、場面に応じて、市民会議（ミニ・パブリクス）の設置を検討された。

市民会議（ミニ・パブリクス）とは、人口構成を反映するように、無作為（くじ引き）に抽出した少人数の市民によって構成される会議体で、専門家による正確な情報提供等のサポートを受けつつ、政策課題について熟議検討するというものである。そして、市民会議での政策課題についての検討結果を議会や委員会に提言することで、議会や委員会での

審議を活発化させるなどの効果が期待される。但し、市民会議の提言が諮問的なものにとどまるか拘束的なものとするかについては、さらなる検討の必要があろう。

3. 行政の定員管理の適正化（主として計画行政の考えから）

現在、多くの自治体において総合計画が定められている。市民参加の上で計画を立て、今後のまちのあるべき姿を示し、それに従って行政を運営することを市民に約束しているといえる。このような計画に従って行政を運営することを計画行政と呼ぶ。

ではなぜこの計画や計画行政が重要かといえば、将来像を描くことによって限られた資源（リソース。主として財源）の中で、効率的かつ一貫した行政を行うことが可能となり、また自治体職員だけでなく市民の予測可能性を担保することが可能となるからである。この資源（リソース）とは、単に市の予算を指すだけではない。現実に行政を運営する自治体職員（マンパワー）や、各政策施策に割くことのできる時間そのものも含めて考えるべきである。

ところが大川市はこの計画行政をないがしろにしているように見受けられる。すでに指摘した通り、本事業は「公共施設等総合管理計画」とは明らかに抵触する状態にあったが、同計画との整合性を問う当委員会からの質問に対し、担当課は「それとは別に独立的なプロジェクトとして位置づけられていたと認識していました」と回答しており、「大川の駅」事業は、当時の行政内部で聖域化していたことがうかがわれる。上位計画との整合性が十分に図られていない状態で、大川の駅事業を強力に推進すべき必要性や相当性が検討されたのか不明である。

本来、大川の駅事業のほかに、上位計画に基づいてあらかじめ計画されていた政策施策があったはずである。ところが限られた資源を、聖域化された大川の駅事業に集中して投入した結果、本来の計画にしたがった行政が実施されなかった可能性がある。ひいては市民サービスの低下を招きかねない状態にあった。

人口1000人当たりの職員数が6.97人（令和5年度）と少ない本市にとっては、自治体職員の適切な配置は円滑な行政運営において欠かすことができない。そして定員管理の適正化すなわち適切な人員配置を行うためには、業務の棚卸しを行って行政需要の質・量を把握した上で、定員管理計画を策定すべきであると考え（現在大川市においては定員管理計画に相当する計画は存在しないようである）。上位計画はもちろん、下位の政策・施策との整合性をもった定員管理計画を策定・実施することによって、真に行政需要と合致した適切な人員配置が可能となると考えられるからである。

計画行政の考え方は、予算だけでなく定員管理の適正化においても重要である。

4. 熟議民主主義の推進（二元代表制の機能回復）

少なくとも大川の駅事業に関して、二元代表制の機能がほとんど喪失していたと見受けられることはすでに指摘した通りである。

もちろん、現代の民主主義において、議会と行政が一定程度協働することは実態として

否定されるものではなく、与党的会派が首長を支持する形で予算・条例の大半が円滑に可決される例は多い。しかしながら、こと大川の駅事業に限って言えば、議会と行政の役割の区別が失われ、一部の議員と行政との間で同志的關係が形成されていたように見受けられる。若手や経験の浅い議員、あるいは反対派の議員に対し、専門知や情報の非対称性（議員と行政とでは所与の情報量に差がある）を前提とした排他的かつ権威主義的な政策決定が常態化していたともいえる。結果として、これだけの大事業であるにもかかわらず、議会は行政に対しチェック機能を喪失したままであった。

なぜそのような状態に陥ったかの理由については、予算・条例の円滑な可決を目指すあまり、議会での議論を経て合意を取り付けるというプロセスそのものの軽視が挙げられるであろう。そして議論に欠かせないのは、その前提となる情報の開示や分かりやすい説明である。行政が議会への説明責任を果たした上で、個別具体的な議案についての熟議を経なければ、再び大川の駅事業と同じ陥穽に陥るであろう。

熟議を推進する手法としては、先にあげた市民会議、福祉やまちづくりなど各テーマごとに継続的に議論を展開する場として常設の市民委員会の設置、市民参加型予算制度の確立などが考えられよう。真摯な研究に期待するものである。

VI おわりに

当委員会の役割は、直截的にいえば、約 10 年間に及ぶ「大川の駅」プロジェクトが、「市民の支持を得られなかったのはなぜか？」を問う作業だった。本事業について市民の理解を得るには、本来的に、市民と行政との丁寧な対話、市民への広報・広聴と誠実な説明でしかあり得なかった。情報の小出しを避け、主権者の力量を信じ、肝胆相照らして向き合えば、あるいは事の成就を得たかもしれない。

平戸藩第 9 代藩主松浦静山公の有名な箴言（しんげん：格言）に「勝ちに不思議の勝ちあり、負けに不思議の負けなし」があるように、われわれの検証作業は、事例を事実に基づいて丹念に調査、分析し、失敗した原因を多角的に究明することだった。民意を得られなかった諸要因は本編各稿にて詳述したが、本稿においては改めてその課題を示し、今後の方向性を示した。指摘した諸点は行政全般に通底し敷衍しうるものを含むと信ずる。今後の市政の展開において一顧を得れば幸いである。

大切なのは、貴重な教訓から私たちが「次の失敗」をどれほど上手く避けることができるか、具体策を引き出すことではないか、と思料する。本答申では次のイノベーション（革新）を成し遂げる方法にも言及している。

人口減少時代にあって、無理に人口の維持・拡大を目指すのではなく、適切な公・民・協働（公共私）の役割分担により、公共領域を担っていく自治体経営改革をいっそう進めるべきである。「小さくとも輝けるまち、市民幸福度が高い自治体」を目指しての努力が求められる。次の世代の意思と力量に期待する。